



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Séptima)

de 6 de julio de 2023 *

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Directiva 92/43/CEE — Conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres — Artículo 12 — Sistema de protección rigurosa de determinadas especies animales — Artículo 16 — Excepción — Procedimiento para la concesión de tal excepción — Derecho de participación del público»

En el asunto C-166/22,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la High Court (Tribunal Superior, Irlanda), mediante resolución de 14 de enero de 2022, recibida en el Tribunal de Justicia el 25 de febrero de 2022, en el procedimiento entre

Hellfire Massy Residents Association

y

An Bord Pleanála,

Minister for Housing, Local Government and Heritage,

Ireland,

Attorney General,

con intervención de:

South Dublin County Council,

An Taisce — The National Trust for Ireland,

Save Our Bride Otters,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Séptima),

integrado por la Sra. M. L. Arastey Sahún, Presidenta de Sala, y los Sres. F. Biltgen y J. Passer (Ponente), Jueces;

Abogada General: Sra. J. Kokott;

* Lengua de procedimiento: inglés.

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Hellfire Massy Residents Association, por el Sr. B. Harrington, Solicitor, el Sr. J. Devlin, SC, y el Sr. J. Kenny, BL;
- en nombre de la An Bord Pleanála, por la Sra. R. Minch, SC, la Sra. L. Mullett, Solicitor, el Sr. B. Foley, SC, y el Sr. S. Hughes, BL;
- en nombre del Minister for Housing, Local Government and Heritage, Ireland y el Attorney General, por las Sras. M. Browne y J. Brennan y por el Sr. A. Joyce, en calidad de agentes, asistidos por la Sra. E. Barrington y el Sr. T. Flynn, SC;
- en nombre de Save Our Bride Otters y An Taisce — The National Trust for Ireland, por el Sr. F. Logue, Solicitor;
- en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. G. Gattinara y C. Hermes, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oída la Abogada General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 12 y 16 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO 1992, L 206, p. 7), y de los artículos 6, apartados 1 a 9, y 9, apartado 2, del Convenio sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente, firmado en Aarhus el 25 de junio de 1998 y aprobado en nombre de la Comunidad Europea mediante la Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005 (DO 2005, L 124, p. 1) (en lo sucesivo, «Convenio de Aarhus»).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre, por una parte, Hellfire Massy Residents Association y, por otra, la An Bord Pleanála (Agencia de Ordenación del Territorio, Irlanda; en lo sucesivo, «Agencia»), el Minister for Housing, Local Government and Heritage (Ministro de Vivienda, Entidades Locales y Patrimonio, Irlanda), Ireland (Irlanda) y el Attorney General (Fiscal General, Irlanda) (en lo sucesivo, conjuntamente, «autoridades irlandesas»), en relación con la validez, por un lado, de una licencia de obras expedida por la Agencia y, por otro, de las disposiciones dirigidas a transponer los artículos 12 y 16 de la Directiva 92/43 en el ordenamiento jurídico irlandés.

Marco jurídico

Derecho internacional

3 El artículo 6, apartado 1, del Convenio de Aarhus dispone:

«Cada Parte:

- a) aplicará las disposiciones del presente artículo cuando se trate de autorizar o no actividades propuestas de las enumeradas en el anexo I;
- b) aplicará también las disposiciones del presente artículo, de conformidad con su derecho interno, cuando se trate de adoptar una decisión respecto de actividades propuestas no enumeradas en el anexo I que puedan tener un efecto importante sobre el medio ambiente. Las Partes determinarán en cada caso si la actividad propuesta entra en el ámbito de estas disposiciones, y
- c) podrán decidir caso por caso, si el derecho interno lo prevé, no aplicar las disposiciones del presente artículo a las actividades propuestas que respondan a las necesidades de la defensa nacional si la Parte considera que esta aplicación iría en contra de esas necesidades.»

4 Los apartados 2 a 9 de ese artículo 6 establecen los mecanismos de participación del público en un proceso de toma de decisiones.

5 El artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus dispone:

«Cada Parte velará, en el marco de su legislación nacional, por que los miembros del público interesado:

- a) que tengan un interés suficiente o, en su caso,
- b) que invoquen la lesión de un derecho, cuando el Código de procedimiento administrativo de una Parte imponga tal condición,

[puedan] interponer recurso ante un órgano judicial u otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo y en cuanto al procedimiento, de cualquier decisión, o cualquier acción u omisión que entre en el ámbito de las disposiciones del artículo 6 y, si el derecho interno lo prevé y sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 más abajo, de otras disposiciones pertinentes del presente Convenio.

Lo que constituye interés suficiente y lesión de un derecho se determinará con arreglo a las disposiciones del derecho interno y conforme al objetivo de conceder al público interesado un amplio acceso a la justicia en el marco del presente Convenio. A tal efecto, el interés de toda organización no gubernamental que cumpla las condiciones previstas en el artículo 2, apartado 5, se considerará suficiente en el sentido de la letra a). Se considerará igualmente que esas organizaciones tienen derechos que podrían ser lesionados en el sentido de la letra b) anterior.

Las disposiciones del presente apartado 2 no excluyen la posibilidad de presentar un recurso preliminar ante una autoridad administrativa ni eximen de la obligación de agotar las vías de recurso administrativo antes de entablar un procedimiento judicial cuando el derecho interno imponga tal obligación.»

Derecho de la Unión

Directiva 92/43

6 A tenor del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43:

«Cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 4, las autoridades nacionales competentes solo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.»

7 El artículo 12 de esa Directiva dispone lo siguiente:

«1. Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para instaurar un sistema de protección rigurosa de las especies animales que figuran en la letra a) del Anexo IV, en sus áreas de distribución natural, prohibiendo:

- a) cualquier forma de captura o sacrificio deliberados de especímenes de dichas especies en la naturaleza;
- b) la perturbación deliberada de dichas especies, especialmente durante los períodos de reproducción, cría, hibernación y migración;
- c) la destrucción o la recogida intencionales de huevos en la naturaleza;
- d) el deterioro o destrucción de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso.

2. Con respecto a dichas especies, los Estados miembros prohibirán la posesión, el transporte, el comercio o el intercambio y la oferta con fines de venta o de intercambio de especímenes recogidos en la naturaleza, excepción hecha de aquellos que hubiesen sido recogidos legalmente antes de la puesta en aplicación de la presente Directiva.

3. Las prohibiciones que se mencionan en las letras a) y b) del apartado 1 y en el apartado 2 serán de aplicación en todas las etapas de la vida de los animales a que se refiere el presente artículo.

4. Los Estados miembros establecerán un sistema de control de las capturas o sacrificios accidentales de las especies animales enumeradas en la letra a) del Anexo IV. Basándose en la información recogida, los Estados miembros llevarán a cabo las nuevas indagaciones o tomarán las medidas de conservación necesarias para garantizar que las capturas o sacrificios involuntarios no tengan una repercusión negativa importante en las especies en cuestión.»

8 El artículo 16 de dicha Directiva establece:

«1. Siempre que no exista ninguna otra solución satisfactoria y que ello no suponga perjudicar el mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones de la especie de que se trate en su área de distribución natural, los Estados miembros podrán establecer excepciones a lo dispuesto en los artículos 12, 13 y 14 y en las letras a) y b) del artículo 15:

- a) con el fin de proteger la fauna y flora silvestres y de conservar los hábitats naturales;
- b) para evitar daños graves en especial a los cultivos, al ganado, a los bosques, a las pesquerías y a las aguas, así como a otras formas de propiedad;
- c) en beneficio de la salud y seguridad públicas o por razones imperativas de interés público de primer orden, incluidas las de carácter socioeconómico y consecuencias beneficiosas de importancia primordial para el medio ambiente;
- d) para favorecer la investigación y educación, la repoblación, la reintroducción de dichas especies y para las operaciones de reproducción necesarias a dichos fines, incluida la propagación artificial de plantas;
- e) para permitir, en condiciones de riguroso control, con criterio selectivo y de forma limitada, la toma o posesión de un número limitado y especificado por las autoridades nacionales competentes de determinados especímenes de las especies que se enumeran en el Anexo IV.

2. Los Estados miembros transmitirán cada dos años a la Comisión [Europea] un informe, acorde con el modelo establecido por el comité [creado en virtud del artículo 20], de las excepciones aplicadas con arreglo al apartado 1. La Comisión emitirá un dictamen acerca de dichas excepciones en un plazo máximo de doce meses a partir de la recepción del informe, dando cuenta al comité.

3. Los informes deberán mencionar:

- a) las especies objeto de las excepciones y el motivo de estas, incluida la naturaleza del riesgo, con indicación, si procede, de las soluciones alternativas no adoptadas y de los datos científicos utilizados;
- b) los medios, instalaciones o métodos autorizados para la captura o el sacrificio de especies animales y las razones de su empleo;
- c) las circunstancias de tiempo y lugar en que se concedan dichas excepciones;
- d) la autoridad facultada para declarar y controlar que se dan las condiciones exigidas y para decidir los medios, instalaciones o métodos que se pueden aplicar, los límites, los servicios y las personas encargadas de su ejecución;
- e) las medidas de control aplicadas y los resultados obtenidos.»

Directiva 2011/92/UE

- 9 El considerando 2 de la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO 2012, L 26, p. 1), en su versión modificada por la Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014 (DO 2014, L 124, p. 1) (en lo sucesivo, «Directiva 2011/92»), enuncia:

«Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la política de la Unión [Europea] en el ámbito del medio ambiente se basa en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de que quien contamina paga. Las repercusiones sobre el medio ambiente han de tenerse en cuenta lo antes posible en todos los procesos técnicos de planificación y decisión.»

- 10 A tenor del artículo 1, apartado 2, de la Directiva 2011/92:

«A los efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

a) “proyecto”:

- la realización de trabajos de construcción o de otras instalaciones u obras,
- otras intervenciones en el medio natural o el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación de los recursos del suelo;

[...]

c) “autorización”: la decisión de la autoridad o de las autoridades competentes que confiere al promotor el derecho a realizar el proyecto;

[...]».

- 11 El artículo 2, apartados 1 a 3, de esa Directiva establece:

«1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que, antes de concederse la autorización, los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, en virtud, entre otras cosas, de su naturaleza, dimensiones o localización, se sometan al requisito de autorización de su desarrollo y a una evaluación con respecto a sus efectos en el medio ambiente. Estos proyectos se definen en el artículo 4.

2. La evaluación de impacto ambiental podrá integrarse en los procedimientos existentes de autorización de los proyectos en los Estados miembros o, a falta de ello, en otros procedimientos o en los procedimientos que deberán establecerse para satisfacer los objetivos de la presente Directiva.

3. En el caso de los proyectos para los que exista la obligación de efectuar evaluaciones de los efectos medioambientales a la vez en virtud de la presente Directiva y de la Directiva [92/43] o la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo[, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO 2010, L 20, p. 7)], los Estados miembros

velarán, cuando sea conveniente, por que se dispongan procedimientos coordinados o conjuntos que cumplan los requisitos de esos actos legislativos de la Unión.

En el caso de los proyectos para los que exista la obligación de efectuar evaluaciones de los efectos medioambientales a la vez en virtud de la presente Directiva y de otra legislación de la Unión distinta de las Directivas mencionadas en el párrafo primero, los Estados miembros podrán prever procedimientos coordinados y/o conjuntos.

[...]»

12 El artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2011/92 dispone lo siguiente:

«La evaluación de impacto ambiental identificará, describirá y evaluará de forma apropiada, en función de cada caso concreto, los efectos significativos directos e indirectos de un proyecto en los siguientes factores:

- a) la población y la salud humana;
- b) la biodiversidad, prestando especial atención a las especies y hábitats protegidos en virtud de la Directiva [92/43] y la Directiva [2009/147];
- c) la tierra, el suelo, el agua, el aire y el clima;
- d) los bienes materiales, el patrimonio cultural y el paisaje;
- e) la interacción entre los factores contemplados en las letras a) a d).»

13 El artículo 8 *bis* de la Directiva 2011/92 está redactado como sigue:

«1. La decisión de concesión de la autorización incluirá, como mínimo, la siguiente información:

- a) la conclusión razonada a la que se hace referencia en el artículo 1, apartado 2, letra g), inciso iv);
- b) las condiciones ambientales establecidas en la decisión, así como una descripción de las características del proyecto y/o medidas previstas para evitar, impedir o reducir y, si fuera posible, contrarrestar efectos adversos significativos en el medio ambiente, así como, en su caso, medidas de seguimiento.

[...]

4. De conformidad con los requisitos mencionados en el apartado 1, letra b), los Estados miembros velarán por que las características del proyecto y/o las medidas previstas para evitar, impedir o reducir y, si fuera posible, contrarrestar los efectos adversos significativos en el medio ambiente, sean aplicados por el promotor, y determinarán los procedimientos relativos al seguimiento de los efectos adversos significativos en el medio ambiente.

El tipo de parámetros que deben ser objeto de seguimiento y la duración del seguimiento serán proporcionados en relación con la naturaleza, ubicación y dimensiones del proyecto y con la importancia de su impacto en el medio ambiente.

En su caso, podrán utilizarse los mecanismos de seguimiento existentes derivados de la legislación de la Unión distinta de la presente Directiva, y de la legislación nacional, para evitar la duplicidad en el seguimiento.

[...]»

Derecho irlandés

- 14 El artículo 51 del European Communities (Birds and Natural Habitats) Regulations 2011 [Reglamento de 2011 adoptado en el Marco de las Comunidades Europeas (Aves y Hábitats Naturales); en lo sucesivo, «Reglamento de 2011»] establece:

«(1) El Minister [for Arts, Heritage and the Gaeltacht (Ministro de las Artes, del Patrimonio y de los Asuntos Gaélicos, Irlanda)] adoptará las medidas necesarias para instaurar un sistema de protección rigurosa de la fauna compuesta por las especies a que se refiere la parte 1 del primer anexo.

(2) Sin perjuicio de cualquier autorización, legal o de otro tipo, concedida a una persona por una autoridad pública o de la que aquella sea titular, salvo en virtud de una excepción concedida por el Ministro con arreglo al artículo 54, quien, en lo que respecta a las especies a que se refiere la parte 1 del primer anexo,

- (a) capture o sacrifique deliberadamente cualquier espécimen de dichas especies en la naturaleza,
 - (b) perturbe deliberadamente a dichas especies, especialmente durante los períodos de reproducción, cría, hibernación y migración,
 - (c) recoja o destruya deliberadamente huevos de dichas especies en la naturaleza,
 - (d) dañe o destruya un lugar de reproducción o una zona de descanso de dicho animal, o
 - (e) posea, transporte, comercie, intercambie, oferte con fines de venta o de intercambio cualquier espécimen de dichas especies recogido en la naturaleza, distinto de aquellos que hubiesen sido recogidos legalmente en el sentido del artículo 12, apartado 2, de la Directiva [92/43],
- incurrirá en una infracción penal.

(3) Las prohibiciones que se mencionan en el apartado 2 se aplicarán a todas las fases del ciclo biológico de la fauna a que se aplique el presente Reglamento.

(4) El Ministro establecerá un sistema de control de las capturas o sacrificios accidentales de la fauna compuesta por las especies animales enumeradas en la parte 1 del primer anexo y, sobre la base de la información recogida, efectuará indagaciones adicionales o tomará las medidas de conservación necesarias para garantizar que las capturas o sacrificios involuntarios no tengan una repercusión negativa importante en las especies en cuestión.»

15 El artículo 54 del Reglamento de 2011 dispone:

«(1) Cualquier persona podrá solicitar al Ministro, o al ministro o ministros del Gobierno responsables de las especies de peces a que se refiere la parte 2 del primer anexo, una excepción al cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 51, 52 y 53.

(2) Cuando no exista ninguna otra solución satisfactoria y que ello no suponga perjudicar el mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones de las especies contempladas en la Directiva [92/43] en su área de distribución natural, el Ministro o el ministro o ministros del Gobierno responsables de las especies de peces a que se refiere el cuarto anexo podrán conceder tal excepción a una o varias personas, cuando esta sea

- (a) con el fin de proteger la fauna y flora silvestres y de conservar los hábitats naturales,
- (b) para evitar daños graves en especial a los cultivos, al ganado, a los bosques, a las pesquerías y a las aguas, así como a otras formas de propiedad,
- (c) en beneficio de la salud y seguridad públicas o por razones imperativas de interés público de primer orden, incluidas las de carácter socioeconómico y consecuencias beneficiosas de importancia primordial para el medio ambiente,
- (d) para favorecer la investigación y la educación, la repoblación, la reintroducción de dichas especies y para las operaciones de reproducción necesarias a dichos fines, incluida la propagación artificial de plantas, o
- (e) para permitir, en condiciones de riguroso control, con criterio selectivo y de forma limitada, la toma o posesión de un número de determinados especímenes de las especies que se mencionan en el primer anexo en la medida especificada en la excepción.

(3) Una excepción concedida en virtud del apartado 2 estará sujeta a las condiciones, restricciones, limitaciones o exigencias que el Ministro considere apropiadas.

(4) Cualquier condición, restricción, limitación o exigencia a la que esté sujeta una excepción concedida en virtud del apartado 2 deberá especificarse en esta última.

(5) Sin perjuicio de las condiciones, restricciones, limitaciones o exigencias que se especifiquen, una excepción concedida en virtud de este artículo estará sujeta a las disposiciones de los apartados 2 a 5 del artículo 14 de la Protection of Animals (Amendment) Act 1965 [(Ley de 1965 sobre la Protección de Animales [Modificación])].

(6) El Ministro transmitirá cada dos años a la Comisión Europea un informe, acorde con el modelo establecido por esta última, de las excepciones a que se refiere el apartado 2.

(7) El informe contemplado en el apartado 6 deberá mencionar

- (a) las especies objeto de las excepciones y el motivo de estas, incluida la naturaleza del riesgo, con indicación, si procede, de las soluciones alternativas no adoptadas y de los datos científicos utilizados,

- (b) los medios, instalaciones o métodos autorizados para la captura o el sacrificio de especies animales y las razones de su empleo,
- (c) las circunstancias de tiempo y lugar en que se concedan dichas excepciones,
- (d) la autoridad facultada para declarar y controlar que se dan las condiciones exigidas y para decidir los medios, instalaciones o métodos que se pueden aplicar, los límites, los servicios y las personas encargadas de su ejecución, y
- (e) las medidas de control aplicadas y los resultados obtenidos.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 16 Mediante decisión de 25 de junio de 2020, la Agencia concedió al South Dublin County Council (Consejo del Condado de Dublín Sur, Irlanda) una autorización para un proyecto compuesto por dos edificios que incluían un centro de visitantes en Montpelier Hill, en el condado de Dublín, un camino a través de un dosel arbóreo/pasarela peatonal sobre una carretera regional, la conversión de un bosque de coníferas en una zona boscosa de árboles caducifolios y las obras de conservación de estructuras existentes.
- 17 En esa decisión se indica que la Agencia había llevado a cabo una evaluación adecuada, en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43, y había llegado a la conclusión de que no existían repercusiones negativas sobre lugares europeos.
- 18 Según dicha decisión, la Agencia también había llevado a cabo una evaluación de impacto ambiental, en el sentido de la Directiva 2011/92, y había concluido que, siempre que se cumplieran los requisitos establecidos en esa misma decisión, el impacto ambiental de las obras propuestas sería aceptable.
- 19 Mediante sentencia de 2 de julio de 2021, el órgano jurisdiccional remitente desestimó el recurso interpuesto por la demandante en el litigio principal contra la decisión de 25 de junio de 2020, a excepción del motivo dirigido a impugnar, en relación con la situación posterior a la adopción de esa decisión, la validez de los artículos 51 y 54 del Reglamento de 2011.
- 20 Mediante ese motivo, la demandante en el litigio principal sostiene esencialmente que el sistema de protección rigurosa previsto en el artículo 12 de la Directiva 92/43, tal como se aplica en Derecho irlandés, es inválido en la medida en que, por una parte, no integra el mecanismo de excepción establecido en el artículo 16 de esa Directiva en el procedimiento de autorización de proyectos y, por otra parte, no contempla una participación adecuada del público e infringe así el Convenio de Aarhus.
- 21 La Agencia y las autoridades irlandesas cuestionan el fundamento de dicho motivo. Además, se oponen a que la demandante en el litigio principal pueda, por un lado, acogerse al Convenio de Aarhus al no haber mencionado expresamente ese Convenio en sus escritos procesales y, por otro lado, invocar un eventual daño futuro a especies rigurosamente protegidas.

22 En estas circunstancias, la High Court (Tribunal Superior, Irlanda) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Los principios generales del Derecho de la Unión derivados de la primacía del ordenamiento jurídico de la Unión tienen como efecto que una norma procesal nacional por la que la demandante en un recurso judicial debe invocar expresamente las disposiciones legales pertinentes no puede impedir a la demandante que impugna la compatibilidad del Derecho interno con el Derecho de la Unión identificado ampararse también en una impugnación basada en doctrinas o instrumentos jurídicos que deben considerarse como inherentemente pertinentes para la interpretación de dicha legislación de la Unión, tales como el principio que dispone que la legislación medioambiental de la Unión debe interpretarse de forma conjunta con el Convenio [de Aarhus] como una parte integrante del ordenamiento jurídico de la Unión?
- 2) ¿Los artículos 12 o 16 de la Directiva [92/43] o dichas disposiciones interpretadas de forma conjunta con el artículo 9, apartado 2, del Convenio [de Aarhus], o de forma conjunta con el principio de que los Estados miembros deben adoptar todas las medidas concretas requeridas para la efectiva implementación de la Directiva tienen como efecto que no cabe ampararse en una norma de Derecho procesal nacional en virtud de la que la parte demandante no debe plantear una “cuestión hipotética” y “debe estar afectada de forma real o de hecho” antes de que pueda reclamar en relación con la compatibilidad de la ley interna con una disposición del Derecho de la Unión para impedir una impugnación por una demandante que haya invocado los derechos de participación del público con respecto a una decisión administrativa y que desee impugnar la validez de una disposición de Derecho nacional a la luz del Derecho de la Unión anticipándose a un daño futuro al medio ambiente como resultado de una supuesta deficiencia en el Derecho nacional, cuando exista una posibilidad razonable de que suceda ese daño futuro, en particular, porque el proyecto se ha autorizado en una zona que es un hábitat para especies sujetas a protección rigurosa o porque aplicando un enfoque preventivo existe una posibilidad de valoraciones posautorización que pueden dar lugar a la necesidad de solicitar una excepción en virtud del artículo 16 de [esa] Directiva?
- 3) ¿Los artículos 12 o 16 de la Directiva [92/43] o dichas disposiciones interpretadas de forma conjunta con el artículo 6, apartados 1 a 9, o el artículo 9, apartado 2, del Convenio [de Aarhus], o con el principio de que los Estados miembros deben adoptar todas las medidas concretas requeridas para la implementación efectiva de la Directiva tienen como efecto que un sistema de excepciones previsto por el Derecho nacional para dotar de efecto al artículo 16 de la Directiva no debería ser paralelo e independiente del sistema de autorizaciones de proyectos, sino que debería ser parte de un proceso integrado de aprobaciones que implicara una decisión por una autoridad competente (por oposición a un juicio *ad hoc* realizado por el propio promotor sobre la base de una disposición general de Derecho penal) sobre si debería solicitarse una excepción en razón de aspectos identificados tras la concesión de la autorización del proyecto o que implicara una decisión de una autoridad competente sobre qué valoraciones son necesarias en el contexto de la apreciación de la conveniencia de solicitar dicha excepción?
- 4) ¿Los artículos 12 o 16 de la Directiva [92/43] o dichas disposiciones interpretadas de forma conjunta con el artículo 6, apartados 1 a 9, o el artículo 9, apartado 2, del Convenio [de Aarhus], tienen como consecuencia que, con respecto a un proyecto en el que la concesión de la autorización al proyecto estaba sujeta a una adecuada evaluación en virtud del artículo 6, apartado 3, de la Directiva [92/43], y en un contexto en el que la excepción

posautorización puede solicitarse en virtud del artículo 16 de la Directiva [92/43], existe un requisito de que haya un procedimiento de participación del público, de conformidad con el artículo 6 del Convenio de Aarhus?»

Sobre la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial

- 23 Las autoridades irlandesas y el Gobierno polaco sostienen que la presente petición de decisión prejudicial es inadmisibile debido, en esencia, a que versa sobre cuestiones de Derecho que se basan en un escenario hipotético.
- 24 A este respecto, es preciso recordar que, según reiterada jurisprudencia, en el marco de la cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales establecida en el artículo 267 TFUE, corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional nacional que conoce del litigio y que debe asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que debe adoptarse apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar su sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieren a la interpretación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse [sentencia de 21 de marzo de 2023, Mercedes-Benz Group (Responsabilidad de los fabricantes de vehículos equipados con dispositivos de desactivación), C-100/21, EU:C:2023:229, apartado 52 y jurisprudencia citada].
- 25 De ello se sigue que las cuestiones relativas al Derecho de la Unión gozan de una presunción de pertinencia. El Tribunal de Justicia solo puede abstenerse de pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulte evidente que la interpretación del Derecho de la Unión solicitada no guarda relación alguna ni con la realidad ni con el objeto del litigio principal, cuando el problema sea de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los elementos de hecho y de Derecho necesarios para dar una respuesta útil a las cuestiones que se le hayan planteado [sentencia de 21 de marzo de 2023, Mercedes-Benz Group (Responsabilidad de los fabricantes de vehículos equipados con dispositivos de desactivación), C-100/21, EU:C:2023:229, apartado 53 y jurisprudencia citada].
- 26 En el caso de autos, procede señalar que la presente petición de decisión prejudicial se ha planteado al Tribunal de Justicia en el marco de un recurso que tiene por objeto, en particular, por una parte, la anulación de la decisión de 25 de junio de 2020 y, por otra parte, la declaración de invalidez de los artículos 51 y 54 del Reglamento de 2011.
- 27 Pues bien, de esta petición de decisión prejudicial, y de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia y, en particular, de la sentencia del órgano jurisdiccional remitente de 2 de julio de 2021, se desprende que, pese a que dicho órgano jurisdiccional ya desestimó el motivo del recurso por el que se solicitaba la anulación de la decisión de 25 de junio de 2020 y, a este respecto, desestimó también el motivo basado en la invalidez de los artículos 51 y 54 del Reglamento de 2011 en lo que atañe a la incidencia de la eventual invalidez de esas disposiciones en la legalidad del procedimiento de adopción de esa decisión, dicho órgano jurisdiccional debe pronunciarse aún sobre este motivo en lo que atañe a la situación posterior a la adopción de la referida decisión.
- 28 En tales circunstancias, ha de considerarse que la petición de decisión prejudicial es admisible.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Cuestiones prejudiciales tercera y cuarta

- 29 Mediante sus cuestiones prejudiciales tercera y cuarta, que es preciso examinar antes que las cuestiones prejudiciales primera y segunda, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 12 y 16 de la Directiva 92/43 deben interpretarse en el sentido de que exigen que una normativa nacional que tenga por objeto transponer esas disposiciones de la Directiva 92/43 al Derecho interno establezca, por una parte, un procedimiento de autorización que incluya una decisión de una autoridad competente para determinar si procede solicitar una excepción con arreglo al artículo 16 de esa Directiva a causa de aspectos identificados tras la concesión de la autorización de un proyecto o si se requieren investigaciones a tal fin y, por otra parte, la participación del público en ese procedimiento de excepción.
- 30 A este respecto, basta señalar que los artículos 12 y 16 de la Directiva 92/43, que no se refieren únicamente a las actividades realizadas en el marco de proyectos en el sentido del artículo 1, apartado 2, letra a), de la Directiva 2011/92, sino a cualquier actividad humana, no exigen que se integre el procedimiento de excepción con arreglo al artículo 16 de la Directiva 92/43 en los procedimientos de autorización de tales proyectos ni que se contemple la participación del público en tal procedimiento de excepción.
- 31 En efecto, ni la Directiva 92/43 ni tampoco la Directiva 2011/92 establecen ninguna obligación en este sentido.
- 32 Es cierto que el artículo 2, apartado 2, de la Directiva 2011/92 trata sobre la cuestión de la integración de los procedimientos. No obstante, esta disposición se limita a establecer la facultad de integrar la evaluación de impacto ambiental en los procedimientos existentes de autorización de los proyectos en los Estados miembros o, a falta de ello, en otros procedimientos o en los procedimientos que deberán establecerse para satisfacer los objetivos de esa Directiva. Por otra parte, el artículo 2, apartado 3, de dicha Directiva se limita a exigir que los Estados miembros «[velen], cuando sea conveniente, por que se dispongan procedimientos coordinados o conjuntos que cumplan los requisitos de esos actos legislativos de la Unión» en el caso de los proyectos para los que exista la obligación de efectuar evaluaciones de los efectos medioambientales a la vez en virtud de la Directiva 2011/92 y de la Directiva 92/43 o de la Directiva 2009/147.
- 33 Del mismo modo, si bien el artículo 8 *bis*, apartado 1, letra b), de la Directiva 2011/92 exige que la decisión de concesión de la autorización incluya «en su caso, medidas de seguimiento», como las que, en el litigio principal, según se desprende de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia, parecen estar recogidas en la decisión de 25 de junio de 2020, esta disposición no se refiere expresamente al procedimiento de excepción con arreglo al artículo 16 de la Directiva 92/43.
- 34 Por consiguiente, no puede reprocharse a Irlanda, en el marco del litigio principal, que no haya adoptado un marco legislativo completo, ya que los artículos 51 y 54 del Reglamento de 2011 reproducen literalmente el contenido esencial de los artículos 12 y 16 de esa Directiva.
- 35 Dicho esto, los artículos 12 y 16 de la Directiva 92/43 y, por tanto, los artículos 51 y 54 del Reglamento de 2011, que transponen estas disposiciones al Derecho interno, deben interpretarse y aplicarse de conformidad con las exigencias derivadas de otros actos de la Unión y de los

convenios internacionales que vinculan a esta, en particular, las que se derivan de la Directiva 2011/92 y del Convenio de Aarhus, tal como han sido interpretados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

- 36 Pues bien, de esta jurisprudencia se desprende que, en el supuesto concreto de que, por una parte, la realización de un proyecto sometido a la doble obligación de evaluación y de autorización prevista en el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 2011/92 implique que el promotor solicite y obtenga una excepción a las medidas de protección de las especies animales y vegetales establecidas por las disposiciones del Derecho interno que garantizan la transposición de los artículos 12 y 13 de la Directiva 92/43 y de que, por otra parte, un Estado miembro confíe la facultad de conceder tal excepción a una autoridad distinta de aquella a la que confía la facultad de autorizar ese proyecto, esa eventual excepción debe adoptarse necesariamente antes de la autorización de tal proyecto. En efecto, de no ser así, la citada autorización se concedería sobre una base incompleta y no cumpliría los requisitos aplicables (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de febrero de 2022, *Namur-Est Environnement*, C-463/20, EU:C:2022:121, apartados 52 y 59 y jurisprudencia citada).
- 37 Sin embargo, como se desprende de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia y, en particular, de la sentencia del órgano jurisdiccional remitente de 2 de julio de 2021, este último, que es el único competente para determinar y apreciar los hechos del litigio principal, ya ha declarado que, en el momento de la adopción de la decisión de 25 de junio de 2020, no se había acreditado la necesidad de obtener una excepción con arreglo al artículo 54 del Reglamento de 2011. De ello se deduce que el supuesto contemplado en el apartado anterior, a saber, aquel en el que se exige la obtención de tal excepción antes de una autorización, no se daba en el caso de autos.
- 38 Es preciso añadir que, de conformidad con su artículo 3, apartado 1, letra b), la Directiva 2011/92 —cuyo objetivo consiste, a tenor de su considerando 2, en tener en cuenta lo antes posible las repercusiones sobre el medio ambiente en todos los procesos técnicos de planificación y de toma de decisiones, de conformidad con los principios de cautela y de acción preventiva, de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, así como el principio de que quien contamina paga— exige que la evaluación de impacto ambiental identifique, describa y evalúe de forma apropiada, en función de cada caso concreto, los efectos significativos directos e indirectos de un proyecto en la biodiversidad, prestando especial atención a las especies y hábitats protegidos en virtud de la Directiva 92/43 y la Directiva 2009/147.
- 39 Por lo tanto, el resultado de una evaluación de impacto ambiental, que debe realizarse íntegramente (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de febrero de 2022, *Namur-Est Environnement*, C-463/20, EU:C:2022:121, apartado 58 y jurisprudencia citada), debe permitir determinar si, en la fecha de esa evaluación, el proyecto de que se trate puede tener efectos prohibidos por el artículo 12 de la Directiva 92/43.
- 40 Por tanto, no parece, ni desde un punto de vista general ni en el contexto particular de la autorización de un proyecto comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2011/92, que una normativa nacional como el Reglamento de 2011, que tipifica como delito la comisión de los actos que los Estados miembros deben prohibir, de conformidad con el artículo 12 de la Directiva 92/43, pueda, como tal, menoscabar el efecto útil de ese artículo 12 o vulnerar los principios mencionados en el apartado 38 de la presente sentencia.

- 41 Por último, procede señalar que el litigio principal no se refiere a una excepción en virtud del artículo 54 del Reglamento de 2011. Por consiguiente, no procede determinar si las disposiciones del Convenio de Aarhus confieren a los miembros del público interesado el derecho a participar en el procedimiento administrativo relativo a tal excepción ni en qué condiciones.
- 42 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta que los artículos 12 y 16 de la Directiva 92/43 deben interpretarse en el sentido de que una normativa nacional que tiene por objeto transponer esas disposiciones al Derecho interno no puede considerarse contraria a esa Directiva debido a que no establece, por una parte, un procedimiento de autorización que incluya una decisión de una autoridad competente para determinar si procede solicitar una excepción con arreglo al artículo 16 de dicha Directiva a causa de aspectos identificados tras la concesión de la autorización de un proyecto o si se requieren investigaciones a tal fin ni, por otra parte, la participación del público en ese procedimiento de excepción.

Cuestiones prejudiciales primera y segunda

- 43 Mediante sus cuestiones prejudiciales primera y segunda, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que se opone a normas procesales nacionales relativas al control judicial de la legalidad de un acto, según las cuales el demandante está obligado a mencionar expresamente las disposiciones jurídicas cuya infracción invoca y no puede plantear una «cuestión hipotética», sino que «debe estar afectado de forma real o de hecho» antes de poder impugnar la conformidad de una normativa nacional con el Derecho de la Unión.
- 44 De los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que esas cuestiones prejudiciales se suscitaron porque, en el marco del litigio principal, las autoridades irlandesas invocaron normas procesales nacionales para impugnar la admisibilidad de las alegaciones de la demandante en el litigio principal que dieron lugar a las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta.
- 45 En estas circunstancias, habida cuenta de la respuesta a estas cuestiones, no resulta necesario responder a las cuestiones prejudiciales primera y segunda.

Costas

- 46 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Séptima) declara:

Los artículos 12 y 16 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres,

deben interpretarse en el sentido de que

una normativa nacional que tiene por objeto transponer esas disposiciones al Derecho interno no puede considerarse contraria a esa Directiva debido a que no establece, por una

parte, un procedimiento de autorización que incluya una decisión de una autoridad competente para determinar si procede solicitar una excepción con arreglo al artículo 16 de dicha Directiva a causa de aspectos identificados tras la concesión de la autorización de un proyecto o si se requieren investigaciones a tal fin ni, por otra parte, la participación del público en ese procedimiento de excepción.

Firmas